



Redakcja:

Joanna Dobrowolska-Polak (redaktor naczelny), Marta Götz, Piotr Cichocki

Biuletyn Instytutu Zachodniego

Autor: dr Joanna Dobrowolska-Polak

Przeciwdziałanie i karanie zbrodni ludobójstwa – dziedzictwo Rafała Lemkina

9 grudnia 2008 r. przypadła 60. rocznica przyjęcia przez Zgromadzenie Ogólne ONZ Konwencji o przeciwdziałaniu i zapobieganiu zbrodni ludobójstwa (Konwencji przeciw ludobójstwu). Dokument ten jest podstawą, na której zbudowano międzynarodowy system reagowania i karania sprawców masowych ataków na ludność cywilną.

Autorem konwencji jest polski Żyd Rafał Lemkin. Ten wybitny prawnik bezpośrednio odczuł konsekwencje praktyki ludobójstwa. Zmuszony do ucieczki z okupowanej Polski dotarł do Stanów Zjednoczonych. Po zakończeniu II wojny światowej powrócił do Europy w poszukiwaniu rodziny. Spośród jej pięćdziesięciu członków udało mu się jednak odnaleźć jedynie cztery osoby. Trauma wojny zmieniła prawnika w aktywistę walczącego o międzynarodowe potępienie zbrodni ludobójstwa i stworzenie międzynarodowego mechanizmu chroniącego ludzi zagrożonych tą zbrodnią. Celem poczynań R. Lemkina stało się rozpowszechnienie przekonania o niepodważalnej konieczności reagowania na ataki zagrażające przetrwaniu całych grup ludzi.

Rafał Lemkin stworzył termin 'ludobójstwo'. W opublikowanej w 1944 r. monografii *Axis Rule in Occupied Europe: Laws of Occupation. Analysis of Government: proposals for Redress* (Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC 1944)¹ połączył greckie słowo *genos* – rasa, lud i łacińskie *occidere* – zabijać, zniszczyć w jedno *genocidium* (ang. *genocide*, franc. *génocide*, niem.

¹ Monografia ta, należąca do kanonu dokumentów z zakresu prawa międzynarodowego, nie doczekała się tłumaczenia na język polski.

Genozid)². Za ludobójstwo uznał niszczenie najistotniejszych elementów życia: biologicznego, fizycznego, religijnego i moralnego grup politycznych, społecznych, kulturowych, gospodarczych, narodowych, etnicznych, rasowych i religijnych. Lemkinowska definicja ludobójstwa została jednak ograniczona już podczas pracy nad tekstem Konwencji o przeciwdziałaniu i zapobieganiu zbrodni ludobójstwa³. W definicji – obawiając się weta Związku Radzieckiego i państw zależnych od ZSRR – dokonano korekty, ograniczając termin ludobójstwo do eksterminacji jedynie niektórych z proponowanych przez R. Lemkina grup. Zdefiniowano ludobójstwo jako czyn „dokonany w zamiarze zniszczenia w całości lub części grup narodowych, etnicznych, rasowych lub religijnych, jako takich”⁴. Tym sposobem m.in. wywołanie wielkiego głodu na Ukrainie (Hołodomor), w którym zginęły 3 miliony ludzi – w myśl konwencji – nie stanowiło ludobójstwa.

Mimo tego przyjęcie konwencji można uznać za olbrzymi przełom. Państwa uznały, że „ludobójstwo jest zbrodnią w obliczu prawa międzynarodowego, sprzeczną z duchem i celami Narodów Zjednoczonych i potępioną przez świat cywilizowany; (...) we wszystkich okresach historycznych ludobójstwo wyrządziło ludzkości wielkie straty; (...) międzynarodowa współpraca jest konieczna dla uwolnienia ludzkości od tej ohydnej klęski”⁵.

Zgodnie z literą konwencji za ludobójstwo uznano ataki na członków określonych w powyższej definicji grup polegające na: zabójstwie członków, wywoływaniu poważnego uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia psychicznego, rozmyślnym tworzeniu takich warunków życia, które wywołują wyniszczenie fizyczne, stosowaniu środków, które mają na celu wstrzymanie urodzin oraz przymusowe odbieranie dzieci. W 1992 r. Zgromadzenie Ogólne NZ zaliczyło do praktyk ludobójstwa także politykę czyszczenia etnicznego⁶. Polega ona na systematycznej eliminacji określonych grup (etnicznych, narodowych, religijnych) z danego terytorium i przejawiającej się poprzez: doraźne i masowe egzekucje, rozpowszechnione oraz systematycznie dokonywane gwałty, tortury i zaginięcia; stosowanie walki głodem, blokowanie dostępu pomocy humanitarnej; arbitralne uwięzienia, internowanie i przetrzymywanie ludności cywilnej w obozach

² W 1933 r. na V Konferencji Międzynarodowego Biura ds. Unifikacji Prawa Karnego R. Lemkin zaproponował przyjęcie terminów: barbarzyństwo (na określenie prześladowania grup religijnych, społecznych i rasowych) oraz wandalizm (celowe niszczenie dóbr kultury i sztuki).

³ R. Lemkin pracował nad ostatecznym tekstem konwencji z Vespasienem Pellą z Rumunii i Henrim Donadieu de Vabresem z Francji.

⁴ Dziennik Ustaw – 1952, nr 2, poz. 9, art. II.

⁵ Preambuła, s. 8.

⁶ Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego NZ z 18 grudnia 1992 r. UN Doc. A/RES/1992/47/147.

i więzieniach w nieludzkich warunkach, bez zapewnienia odpowiednich racji żywnościowych i bez opieki medycznej; bezpośrednie ataki na ludność cywilną i obiekty niewojskowe, stosowanie represaliów wobec ludności cywilnej, branie zakładników, używanie ludności cywilnej jako żywych tarcz chroniących obiekty i transporty wojskowe; ekspulsje i przymusowe przesiedlenia, niszczenie dziedzictwa kulturowego i duchowego, niszczenie budynków cywilnych, w tym domów mieszkalnych.

Konwencja przeciw ludobójstwu weszła w życie 12 stycznia 1951 r. Pierwszym państwem, które do niej przystąpiło była Etiopia. Obecnie jest 140 państw-stron konwencji⁷. W ślad za Konwencją przeciw ludobójstwu przyjęto także w dniu 26 listopada 1968 r. Konwencję o niestosowaniu przedawnienia wobec zbrodni wojennych i zbrodni przeciwko ludzkości. Potwierdzono również ochronę jednostkowego prawa człowieka do życia oraz poszanowanie godności istoty ludzkiej: w dokumentach ogólnych prawa, w tym w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych, zaaprobowanym przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 16 grudnia 1966 r. oraz szczegółowych, m.in. w Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania z 10 grudnia 1984 r.

Poprzez przyjęcie tych dokumentów (w szczególności Konwencji przeciw ludobójstwu) społeczność międzynarodowa wyraziła zdanie: „Nigdy więcej”. Jest ono do dziś powtarzane po każdym przypadku ludobójstwa, zbrodni wojennych, zbrodni przeciwko ludzkości i polityki czyszczenia etnicznego. „Nigdy więcej” brzmiało po: zakończeniu praktyk ugandyjskiego reżimu Oumeza Idi Amin Dada wobec ludności Acholi i Lango (1971-1978), czteroletniej eksterminacji prowadzonej przez Czerwonych Khmerów na własnym narodzie (1975-79), ćwierćwiecznym wyniszczaniu przez Indonezję mieszkańców Timoru Wschodniego (1975-1999), ludobójstwie Tamilów na Sri Lance (1986-1987), eksterminacji bronią chemiczną Kurdów w Iraku (1988), wymordowaniu – w cztery miesiące - jednej piątej ludności Rwandy (1994), serbskich zbrodniach w Srebrenicy (1995), dwóch wojnach w Czeczenii (1994 i 1999). „Nigdy więcej” - ignorowane - brzmi dalej: w Tybecie (Chiny), Czeczenii (Rosja), Darfurze (Sudan).

Przypadki ludobójstwa, do których doszło po przyjęciu Konwencji przeciw ludobójstwu przekonują, że samo tworzenie dokumentów międzynarodowych jest niewystarczające. Konieczne jest zdecydowane działanie. Jednak jego podjęcie jest

⁷ Polska przystąpiła do konwencji 14 listopada 1950 r. RFN - 24 listopada 1954 r., Stany Zjednoczone - 28 listopada 1988 r. Stroną konwencji nie jest m.in. Japonia.

determinowane nie tylko poprzez normy zawarte w dokumentach, ale także – a nawet przede wszystkim – poprzez interesy państw.

Państwa i zależne od nich organizacje międzynarodowe, choć są w stanie skutecznie reagować na przypadki ludobójstwa, nie zawsze wyrażają wolę podjęcia efektywnego działania. Preferują udzielanie pomocy humanitarnej ludziom, którzy uszli przed praktykami ludobójstwa (i należą do grup: ludności wysiedlonej wewnątrz lub uchodźców), aniżeli ustanowienie - poprzez nałożenie sankcji politycznych, ekonomicznych i militarnych na rząd państwa (dopuszczającego się ludobójstwa lub niereagującego na nie) - ochrony dla potencjalnych dalszych ofiar. Państwa unikają wtedy zarzutu beczynności, a jednocześnie nie narażają na szwank własnych stosunków z państwem-sprawcą zbrodni lub jego państwami sojusznikami. Ważnym zauważeniem jest także, że decyzja o konieczności uruchomienia pomocy humanitarnej podejmowana jest zazwyczaj przez wyspecjalizowane agendy rządowe (np. w RFN przez niezależny Komitet Koordynacyjny ds. Pomocy Humanitarnej oraz Departament Narodów Zjednoczonych, Praw Człowieka i Pomocy Humanitarnej Ministerstwa Spraw Zagranicznych), które biorą pod uwagę kwantyfikowalne kryteria: liczbę zgonów, skalę niedożywienia, jakość wody pitnej, zagęszczenie ludności. Decyzji o nałożeniu sankcji: politycznych, ekonomicznych i militarnych jest uznaniowa.

Na pomoc humanitarną dla ofiar konfliktu w Darfurze, toczono od 2004 r., w latach 2004-2006 przekazano łącznie 3,9 miliarda dolarów. Urząd Komisji Europejskiej ds. Humanitarnych (*European Commission Humanitarian Office - ECHO*) w latach 2004-2006 dotował pomoc w wysokości 352,6 miliona dolarów. Dodatkowo Komisja Europejska przekazała 67,5 mln dolarów, a państwa członkowskie Unii Europejskiej dalsze 873 mln dolarów (z tego Wielka Brytania 338,4 mln, Holandia 174,8 mln, Niemcy 85 mln, Szwecja 84,5 mln, Polska 60 tys. dolarów)⁸. W tym samym czasie - od początku 2004 do początku 2007 r. - mimo że ofiary ludobójstwa liczone już w setkach tysięcy - ministrowie spraw zagranicznych Unii Europejskiej wydali kilkanaście oświadczeń, w których wyrazili swoje poważne zaniepokojenie sytuacją w Darfurze, ale decyzję o nałożeniu sankcji ekonomicznych na rząd sudański podjęli dopiero w 2007 r. W tym samym roku państwa Unii Europejskiej zdecydowały o objęciu ochroną uchodźców z Darfuru (na obszarach okalających ogarnięty konflikt region) i uruchomieniu operacji pokojowej w Czadzie i Republice Środkowoafrykańskiej - EUFOR TCHAD/RCA. Nadrzędnym celem EUFOR

⁸ The Global Humanitarian Database, www.reliefweb.int/fts (destination country: Sudan, emergency years: 2004, 2005, 2006).

ustanowiono zapewnienie bezpieczeństwa na obszarze obu ww. państw przed zewnętrznymi atakami zbrojnymi (zadania misji UE zostały określone w rezolucji nr 1778 Rady Bezpieczeństwa ONZ z 25 września 2007 r.). Siły unijne ochraniają uchodźców, pracowników organizacji humanitarnych oraz personel misji ONZ w Czadzie i Republice Środkowoafrykańskiej (*United Nations Mission in the Central African Republic and Chad – MINURCAT*). Wspomagają też czadyjskie wojsko oraz wspólną misję ONZ i Unii Afrykańskiej w Darfurze (*African Union/United Nations Hybrid Operation in Darfur - UNAMID*). Ta ostatnia misja również odzwierciedla powolność działania społeczności międzynarodowej. Misja ONZ i UA *UNAMID* została uruchomiona dopiero 31 lipca 2007 r., po podpisaniu umowy pokojowej (*Darfur Peace Agreement*). Mimo że Rada Bezpieczeństwa ONZ autoryzowała jej rozpoczęcie na podstawie VII rozdziału Karty Narodów Zjednoczonych, regulującego uruchamianie zbrojnych interwencji humanitarnych⁹, decyzja ta była podjęta zdecydowanie za późno. W efekcie operację *UNAMID* w Darfurze - na obszarze, na którym doszło do ludobójstwa - rozpoczęto oficjalnie 31 grudnia 2007 r., niemal cztery lata po rozpoczęciu ludobójstwa.

Społeczności międzynarodowej, w okresie od zakończenia zimnej wojny, udało się odpowiednio szybko zareagować jedynie w jednym przypadku ludobójstwa - w 1999 r. na Timorze Wschodnim. Po referendum wygranym przez zwolenników niepodległości, które przeprowadzono 30 sierpnia 1999 r., indonezyjskie wojsko i milicja (Indonezja okupowała Timor Wschodni od 1975 r.) rozpoczęło akcję odwetową na ludności cywilnej. Siły pokojowe *UNAMET (United Nations Mission in East Timor)* rozmieszczone na Timorze w celu organizacji wyborów, składające się głównie z cywilów, zostały zmuszone do szybkiej ewakuacji. Reakcja społeczności międzynarodowej była wielopłaszczyznowa. Działaniom ONZ towarzyszyło wsparcie państw i organizacji międzynarodowych. Na Indonezję spadły groźby nałożenia sankcji: Stany Zjednoczone zagroziły przerwaniem współpracy militarnej; groźbę USA powieliła Nowa Zelandia; Unia Europejska zagroziła wprowadzeniem embarga na dostawy broni; Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Bank Światowy, które

⁹ Na mocy rozdziału VII Rada Bezpieczeństwa ONZ jest władna autoryzować akcję w celu przywrócenia pokoju oraz bezpieczeństwa – interwencję zbrojną. Jej uruchomienie nie wymaga zgody państwa, na którego terytorium ma ona być przeprowadzona. Odróżnia to interwencję od operacji pokojowej uruchamianej za zgodą państwa goszczącego. Przez cały okres zimnej wojny Rada, której stałe państwa członkowskie obawiały się naruszenia status quo, nie uruchomiła interwencji wobec państw dopuszczających się zbrodni ludobójstwa. Zaczęła je autoryzować dopiero w I. 90. XX wieku. Wtedy też uznała, że masowe naruszanie praw człowieka (m.in. zbrodnia ludobójstwa) stanowi wystarczającą podstawę do interwencji i nie jest konieczne wystąpienie międzynarodowych reperkusji konfliktu.

w wysokim stopniu kredytowały Indonezję, zagroziły wstrzymaniem przekazywania kolejnych transz pomocy; państwa zrzeszone w ASEAN ostrzegły o możliwości nałożenia na Indonezję embarga handlowego. Przewodnią rolę odgrywała Australia. Rząd australijski zadeklarował wolę przeprowadzenia na Timorze zbrojnej interwencji humanitarnej. Australia nalegała jednak na zmuszenie Indonezji do wyrażenia zgody na rozmieszczenie sił międzynarodowych. Rada Bezpieczeństwa otworzyła rządowi Indonezji drogę do wyrażenia takiej zgody poprzez stwierdzenie (5 września), że przemoc na Timorze Wschodnim wymknęła się spod kontroli państwa. Ostatecznie prezydent Indonezji B. J. Habibie 12 września zgodził się na rozmieszczenie sił pokojowych, co umożliwiło Radzie Bezpieczeństwa podjęcie 15 września decyzji o autoryzowaniu operacji sił wielonarodowych *INTERFET* (*International Forces in East Timor*) na Timorze Wschodnim. Siły pokojowe przybyły na wyspę 20 września 1999 r.

Z okazji sześćdziesięciolecia Konwencji przeciw ludobójstwu pozostaje mieć nadzieję, że w przyszłości społeczności międzynarodowej nie zabraknie odpowiedniej woli działania, by reakcja na zbrodnię ludobójstwa była zawsze szybka i zdecydowana.

Instytut Zachodni jest jednostką naukowo-badawczą. Działa nieprzerwanie od 1944 r. Organem założycielskim Instytutu jest Minister Spraw Zagranicznych RP.

Czaspisma Instytutu Zachodniego:

- „Przegląd Zachodni”
- „WeltTrends. Zeitschrift für internationale Politik und vergleichende Studien”
- „Siedlisko“
- „Biuletyn Instytutu Zachodniego“

Nowości wydawnicze Instytutu Zachodniego:

- Ślązacy, Kaszubi, Mazurzy i Warmiacy – między polskością a niemieckością, red. A. Sakson, Poznań 2008;
- B. Koszel, Polska i Niemcy w Unii Europejskiej. Pola konfliktów i płaszczyzny współpracy, Poznań 2008;
- J. Dobrowolska-Polak, Niemiecka polityka działań humanitarnych, „Zeszyty Instytutu Zachodniego” nr 47/2008, Poznań 2008.
- M. Götz, Czynniki wzrostu gospodarczego związane z wiedzą. Niemcy na tle Unii Europejskiej, „Zeszyty Instytutu Zachodniego” nr 48/2008, Poznań 2008;
- P. Kubiak, Początki wielkiej koalicji w Niemczech (2005), „Zeszyty Instytutu Zachodniego” nr 49/2008, Poznań 2008;
- J. Kiwerska, Osłabione mocarstwo. Pozycja USA w świecie po ośmiu latach prezydentury George’a Busha, „Zeszyty Instytutu Zachodniego” nr 50/2008, Poznań 2008.